

необходимо, чтобы прием студентов на первый курс был не ниже величины (см. формулу (26) с учетом значения (28)):

$$N_u^{\min}(t) = \frac{S_u(t)}{(1 - r_u(t))_{\min}} = 1.62 \cdot S_u(t), \quad (29)$$

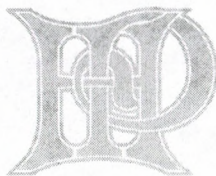
которая, очевидно, определена с той же доверительной вероятностью 0,95. Иными словами, набор на первый курс студентов в количестве $N_u^{\min}(t)$ человек гарантирует с указанной доверительной вероятностью, что число выпускников будет не менее $S_u(t)$ человек. Будем для краткости называть величину $N_u^{\min}(t)$ гарантирующим набором студентов.

Величина $N_u^{\min}(t)$, определенная по формуле (29) для периода времени с 1998 года по 2005 год включительно, показана на рис. 1 (кривая 4). В качестве величины $S_u(t)$ было принято количество соответствующих госбюджетных мест, выделенных для обучения студентов в $(t - 5)$ -м году (кривая 5 на рис. 1), что приводит к завышенной оценке N_u^{\min} в сравнении с более строгими расчетами. Видим, что гарантирующий набор студен-

тов был произведен лишь один раз, а именно – в году, соответствующем 2005 году выпуска (кривая 4 для остальных лет выпуска расположена выше кривой 2). В самом деле, анализ реальной ситуации за период времени $t \in [1998, 2003]$ показал, что только в 2001 и 2003 годах число выпускников факультета превысило соответствующее число выделенных госбюджетных мест. В остальных случаях наблюдалось обратное соотношение сравниваемых величин.

Литература

1. Бусленко Н. П., Калашиников В. В., Коваленко И. Н. Лекции по теории сложных систем. М.: Изд-во «Советское радио», 1973.
2. Моисеев В. Н. Математические задачи системного анализа. М.: Наука, 1981.
3. Васильев В. Н. Модели управления вузом на основе информационных технологий. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2000.
4. Нурждин В. Н. Стратегическое управление качеством образования // <http://www.ispu.ru/strateg.htm>
5. Кельчевская Н. Р. Оценка экономической устойчивости государственного вуза // Университетское управление. 2002. № 4.
6. Новицкий П. В., Зограф И. А. Оценка погрешностей результатов измерений. Л.: Энергоатомиздат, 1991.



А. К. Ключев

УЧЕНЫЙ СОВЕТ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ВУЗОМ

А. К. Kluev

An academic council in the university management system

The following article examines the place, role and functions of academic council in the system of university management. The author analyzed main problems and contradictions of the normative (regulatory) basis of this authority, outlined ways of perfection activity of the following councils and its normative ensuring.

Как известно, структура органов управления вузом определяется Законами РФ «Об образовании», «О высшем и послевузовском образовании», Типовым положением об образо-

вательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении).

В частности, 35 статья Закона «Об образо-

вании гласит: «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения». Статья 12 Закона «О высшем и послевузовском образовании» определяет: «Управление высшим учебным заведением осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) и уставом высшего учебного заведения на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности». В этой конструкции ученый совет как выборный представительный орган, осуществляющий общее руководство государственным или муниципальным образовательным учреждением, по всей видимости, является формой коллегиальности управления.

Как видно при сравнении подходов, Закон «О высшем и послевузовском образовании» существенно ревизует концепцию организации управления в вузах в сравнении с Законом «Об образовании» в сторону снижения значимости Ученого совета: с уровня органа самоуправления до уровня коллегиального органа. В чем ключевые различия?

1. Органы самоуправления обладают четко описанной сферой компетенции, в то время как коллегиальность используется для повышения качества и легитимности управленческих решений и распространяется, соответственно, только на сферу проблемных зон для данной организации.

2. Самоуправление – это не только процедуры и формы коллективного принятия решений, но и наличие механизмов обеспечения их реализации.

3. Самоуправление реализуется через непосредственное или представительное участие в управлении, в то время как коллегиальность обеспечивается преимущественно через профессиональное или экспертное представительство.

4. Самоуправление реализуется по основным вопросам жизнедеятельности организации,

в то время как коллегиальность востребована в ситуациях дефицита управленческой воли.

5. Самоуправление характеризуется наличием функций на всех этапах управленческого цикла, начиная от планирования, заканчивая функциями контроля, а коллегиальность связана преимущественно с этапом принятия управленческих решений.

Анализ различий может быть продолжен. Однако существенным является то, что действующая нормативная база в плане понимания места и роли ученых советов в системе управления вузами дает нечеткие и противоречивые ориентиры, позволяющие проектировать достаточно существенно различающиеся системы управления.

В определенной степени противоречивость и терминологическая путаница преодолевается в проектах законодательных актов: Законе «Об университетах» и Кодексе РФ об образовании. Образовательный кодекс в статье 117 определяет, что «управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. В статье 118 «Органы управления и самоуправления образовательными учреждениями» говорится, что органами управления и самоуправления являются:

- руководитель образовательного учреждения
- попечительский совет;
- совет образовательного учреждения;
- ученый (педагогический) совет;
- ревизионная комиссия;
- комиссия по трудовым спорам;
- комиссия по охране прав обучающихся (воспитанников).

Закон «Об университетах» определил систему управления данным видом образовательного учреждения в **статье 52** «Принципы управления университетом» как «Самоуправление и управление в университете осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и уставом университета на принципах единоначалия и коллегиальности, выборности органов самоуправления и управления в университете, а также руководящих лиц университета».

В **статье 53** «Органы управления университетом» в структуру органов самоуправления и управления включены

- университетская конференция;

- ученый совет университета;
- ректор;
- ректорат;
- бюджетная комиссия университета;
- ревизионная комиссия университета;
- органы студенческого самоуправления;
- попечительский совет.

В проекте предусмотрено существенное перераспределение функций в пользу попечительского совета и ревизионной комиссии и превращение ученого совета в коллегиальный орган университетского управления, главной задачей которого является повышение качества принимаемых решений в академической и научной сферах.

Наряду с невянтностью данного действующим законодательством определения ученого совета то ли как органа самоуправления, то ли как коллегиального органа, существует целый ряд проблем с заявленным характером представительности данного органа. Представительность любого выборного органа реализуется через соблюдения ряда принципов:

1. *Приоритет представительного органа над исполнительными органами.* Настоящий принцип вряд ли можно назвать активно применяемым в практике работы ученых советов, и степень его реализации непосредственно связана с организационной культурой данного вуза. Анализ Уставов и положений об ученых советах 15 вузов¹ показывает, что ни один документ эту норму не закрепляет и не содержит в прямом виде. 4 устава не содержат никаких форм реализации этой нормы. 6 документов ограничивают подконтрольность администрации вуза ученому совету правом заслушивания отчетов руководителей вуза и его подразделений. В 3-х вузах ученым советам предоставлено право не только заслушать отчет, но и выразить свое отношение к нему через процедуру его утверждения. В 2-х вузах ученые советы могут не только заслушивать и утверждать отчеты представителей администрации вуза, но и делать запросы, принимать решения и контролировать их исполнение администрацией вуза.

2. *Принцип выборности* — представительные органы формируются на основе всеобщего, равного, общего избирательного права, путем тайного голосования.

В соответствии с Законом «О высшем и послевузовском образовании» в состав ученого

совета входят ректор, который является председателем ученого совета, и проректоры. Другие члены ученого совета избираются общим собранием (конференцией) тайным голосованием. Состав, полномочия, порядок выборов и деятельности ученого совета определяются уставом высшего учебного заведения на основании типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении). Типовое положение расширило возможности вхождения в состав ученого совета по должности, определив в п. 53, что по решению ученого совета наряду с ректором и проректорами в состав совета входят деканы факультетов. Другие члены ученого совета избираются на общем собрании (конференции) высшего учебного заведения путем тайного голосования. Видимо, темой отдельного анализа должна стать правомочность такой нормы, существенно расширяющей количество неизбираемых членов совета, однако то, что значительное число членов ученого совета входят в него по должности, безусловно, противоречит понятию представительного выборного органа и является просчетом образовательного законодательства.

Необходимо отметить, что вновь разрабатываемый Кодекс РФ об образовании определил совет как орган самоуправления, сняв термин «представительный», и сохранил вхождение по должности в состав совета заместителей руководителя образовательной организации. Проект Закона «Об университетах» в **статье 58** определил Ученый совет университета как высший коллегиальный орган управления университетом. В состав ученого совета университета по должности входят руководящие должностные лица университета (ректор, проректоры, деканы, директора институтов), а все другие члены ученого совета университета являются выборными лицами. Проект закона содержит ограничения на вхождение в состав совета администраторов и управленцев, установив, что численность лиц, входящих в ученый совет по должности, не должна превышать 1/2 от общей численности членов ученого совета университета. Безусловно, конструкция формирования ученого совета, предложенная в проекте закона «Об университетах» является более корректной и соответствующей концептуальным основам деятельности коллегиальных органов управления.

3. *Принцип представительного характера выборных органов самоуправления* — представительный орган наделен правом и обязанностью представлять и учитывать интересы всех категорий работающих и обучаемых в вузе.

Законы РФ «Об образовании» и «Высшем профессиональном и послевузовском образовании» вообще никак не раскрывают формы реализации принципа представительности. Только типовое положение в статье 53 содержит упоминание о представительстве в ученом совете от структурных подразделений высшего учебного заведения и обучающихся.

Практика деятельности ученых советов демонстрирует целый ряд сложностей в реализации данного принципа:

— Как обеспечить представительство обучаемых, т.к. участие в нем студентов младших курсов еще не имеет смысла, а старших — уже не имеет смысла из-за скорого завершения обучения?

— Как обеспечить представительство новых, динамично развивающихся подразделений вуза? Моменты их возникновения часто не совпадают с выборными циклами и в результате в совете нет представителей наиболее инновационной части вуза.

— Как быть с совместителями? Практика занятости во многих университетах показывает рост этой категории персонала. Решение ограничивать вхождение в состав ученого совета совместителей, наверное, как-то решает проблему явки и кворума, но другим своим следствием имеет «зашоренность» совета только собственным видением, потерю свежего взгляда на вузовские проблемы, отсутствие выразителя мнения весомой части профессорско-преподавательского состава.

— Каким должно быть представительство учебно-вспомогательного, технического и обслуживающего персонала? Наличие в названии представительного органа вуза слова «ученый» многими воспринимается как ограничение на доступ в совет по профессиональному признаку.

Анализ порядка формирования ученого совета в вузах России позволяет выделить ряд следующих ключевых моментов:

— Только один вуз из 15, попавших в выборку, ограничил состав ученого совета представителями профессорско-преподавательского состава и администрации.

— Основная часть вузов устанавливала

представительство от типа подразделений: научные и учебно-научные подразделения получили большую квоту, другие подразделения (научно-производственные, инженерные, вспомогательные и др.) меньшую квоту.

— По одному оказалось вузов, открывших и закрывших «врата» в ученый совет для совместителей и внешних специалистов организаций, связанных с вузом.

— В явной форме на уровне нормы устава только один вуз установил качественный критерий для совета как ученого совета, записав, что в ученый совет избирается не менее чем 2/3 членов научно-педагогических работников с учеными степенями и званиями.

— В одном вузе принцип представительности реализовали как аналогию выборов по партийному списку (50 % членов совета выдвигает ректор) и независимых кандидатов (50 % выдвигают подразделения).

4. *Принцип самостоятельности* — наделение представительных органов самоуправления собственной компетенцией по решению ряда вопросов.

Полномочия Ученого совета как представительного органа самоуправления и коллегиального органа суть две большие разницы и, видимо, поэтому законодатель, запутавшись ранее в понимании концепции управления вузами, обошел стороной и не дал корректного решения этой проблемы. Закон РФ «О высшем и послевузовском образовании» гласит в статье 12.2. «Общее руководство государственным или муниципальным высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган — ученый совет... Состав, полномочия, порядок выборов и деятельности ученого совета определяются уставом высшего учебного заведения на основании типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)». Однако и Типовое положение не дало никаких ориентиров и рекомендаций в сфере разделения компетенции руководящих органов вуза. В п. 53 Типового положения записано «Полномочия ученого совета и ректора определяются уставом высшего учебного заведения».

Расчет законодателей на здравый смысл, присущий вузовскому сообществу, не лишен оснований, однако вряд ли полный уход от решения проблемы разделения полномочий можно считать оправданным.

В Законе «Об образовании» в **статье 32** «Компетенция и ответственность образовательного учреждения» достаточно обстоятельно описаны сферы полномочий образовательного учреждения. К ним относятся такие полномочия как: материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств; привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом данного образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств; подбор, прием на работу и расстановка кадров; организация и совершенствование методического обеспечения образовательного процесса; разработка и утверждение образовательных программ и учебных планов; разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов и дисциплин; установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей; установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения; установление надбавок и доплат к должностным окладам работников образовательного учреждения, порядка и размеров их премирования; разработка и принятие устава образовательного учреждения и ряд других.

Очевидно, что именно этот перечень полномочий и является объектом разграничения между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения.

В общей практике деятельности представительных органов сложилось включение в их компетенцию следующих вопросов:

1. Принятие общеобязательных правил по ключевым сферам компетенции (для вузов – академическая и научные сферы);
2. Утверждение бюджета и отчета о его исполнении.
3. Принятие планов и программ развития, утверждение отчетов об исполнении.
4. Установление нормативов распределения финансовых средств.
5. Установление порядка управления и распоряжения собственностью.
6. Контроль за деятельностью администра-

ции и органов, осуществляющих управление текущей деятельностью.

7. Право инициативы при обращении в федеральные органы власти и органы государственной власти субъекта Федерации.

8. Назначение даты и процедуры выборов.

9. Обсуждение и утверждение структурных преобразований.

Анализ Положений и уставов вузов из выборки дает достаточно пеструю картину как по структуре функций ученого совета, так и их объему. Самое обстоятельное описание функций содержало 35 позиций, самое сжатое — 10. Как правило, изложение функций идет общим списком, без систематизации или укрупнения по сферам ответственности или какому-то другому принципу (этапам управленческого цикла, например). Функции ученого совета не «откалиброваны» по масштабу: нередко с какой-либо глобальной функцией соседствует достаточно частная. Многие функции носят весьма неконкретный характер, позволяют интерпретировать их в широком диапазоне. Все это, безусловно, ослабляет ученым совет как управленческий орган и является свидетельством неотрегулированности системы управления вузами в целом.

Определенные подвижки в сторону конкретизации функций совета образовательного учреждения сделаны в проекте Кодекса РФ об образовании. В **статье 122** описаны полномочия совета, что уже само по себе значительный шаг вперед, так как создает некоторую нижнюю границу управленческой компетенции совета, которая может быть расширена конференцией вуза. Статья усиливает статус принимаемых советом решений, подчеркивая их обязательный характер. Вместе с тем вряд ли удовлетворительными являются полномочия совета в области планирования деятельности образовательного учреждения и определения его стратегии, нуждается в отдельном анализе баланс полномочий совета по отношению к другим органам – попечительскому совету, ревизионной комиссии, конференции коллектива образовательного учреждения.

Проект закона «Об университетах», поставивший Ученый совет университета в ранг высшего коллегиального органа управления университетом в **статье 59** «Полномочия ученого совета университета» определил достаточно широкий круг полномочий ученого совета.

Более детальная прорисовка полномочий Ученого совета выводит из сферы внутривузовского нормотворчества определение ключевых функций ученого совета, оставляя, однако, определенное поле для маневра. Несмотря на некоторые повторы (например, по дополнительному образованию), нечеткость и размытость ряда функций, наложение некоторых полномочий на полномочия органов управления, отсутствие схем взаимодействия всей сложной системы органов управления и самоуправления, в целом сама попытка конкретизации полномочий, безусловно, перспективна и, какова бы ни была судьба проекта данного закона, разграничение полномочий должно обрести свою правовую форму.

5. *Принцип ответственности представительного органа самоуправления* — как возможность осуществления санкций при утрате доверия отдельным членом совета или советом в целом, которые могут быть выражены в форме отзыва члена представительного органа, либо в досрочном прекращении полномочий представительного органа.

Статья 12 Закона «О высшем профессиональном и послевузовском образовании» определяет, что «досрочные перевыборы членов ученого совета проводятся по требованию не менее половины его членов, а также в случаях, предусмотренных уставом высшего учебного заведения». Закон не определяет тех ситуаций, при которых члены ученого совета вправе потребовать досрочных перевыборов совета, фактически ограничивает отзыв или прекращение полномочий только самоотзывом и самороспуском, не предоставляет такой возможности коллективу вуза или ректору, как избранному руководителю, как это чаще всего решается в законодательстве о других видах представительных органов.

Не больше отрегулирована ситуация с механизмом предъявления санкций ученому совету в уставах обследованных вузов. Лишь часть вузов воспроизвела в своих уставах норму закона о возможном досрочном прекращении полномочий самого совета или отдельных его

членов, обойдя стороной тонкие вопросы ответственности представительного органа и его членов перед выборщиками.

Проект Кодекса РФ об образовании не содержит никаких предложений по взаимосвязи полномочий и ответственности совета образовательного учреждения, сохраняя тем самым эту управленческую аномалию — возможность реализации серьезных управленческих функций без механизмов ответственности за принимаемые решения.

Не слишком сильно продвинулся в решении данной проблемы и проект закона «Об университетах». Из всех возможных аспектов конфликта — недовольство выборщиков отдельными членами совета, недовольство советом в целом, противостояние совета и ректора — есть вариант решения только последней коллизии. В статье 65 «Выражение недоверия ректору университета» говорится, что в случае, если конференция не поддерживает выражение недоверия ученым советом университета ректору, ученый совет досрочно прекращает свои полномочия и проводятся новые выборы выборной части членов ученого совета университета.

Таким образом, можно отметить, что важнейшая проблема деятельности ученых советов — проблема создания механизма ответственности этого управленческого органа — еще не нашла сколько-нибудь приемлемого решения и нуждается в дальнейшей проработке.

Подводя итоги, отметим, что совершенствование системы управления вузами невозможно без уточнения места и роли каждого ее элемента, в первую очередь, такого ключевого, каким является ученый совет. Ни действующее законодательство, ни проекты новых законов в сфере образования, ни действующая практика пока не могут быть признаны оптимальными.

Примечания

¹ Нами была сделана выборка, в которую вошли 15 вузов: 6 классических университетов, 4 технических университета, 4 академии, 1 негосударственный университет.

